

Opracowanie powstało w ramach projektu
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

„Ekspertyza nr 8”

w zakresie antykorupcyjnej analizy aktów prawnych

1. Nazwa aktu prawnego

Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie sposobu dokonywania wydatków przy użyciu służbowych kart płatniczych w Ministerstwie Zdrowia oraz niektórych urzędach i jednostkach podległych lub nadzorowanych przez Ministra Zdrowia.

2. Cel wydania i jego uzasadnienie

Zgodnie z § 1. 1. Zarządzenie określa sposób dokonywania wydatków przy wykorzystaniu służbowych kart płatniczych w:

- 1) Ministerstwie Zdrowia;*
- 2) jednostkach budżetowych podległych Ministrowi Zdrowia;*
- 3) urzędach centralnych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia i jednostkach budżetowych im podległych;*
- 4) Głównej Bibliotece Lekarskiej im. Stanisława Konopki w Warszawie;*
- 5) Profilaktycznym Domu Zdrowia w Juracie.*

2. Zarządzenie określa:

- 1) funkcje, stanowiska i zakres obowiązków służbowych uprawniających do korzystania ze służbowej karty płatniczej;*
- 2) tryb i warunki przyznawania służbowej karty płatniczej i ustalania wysokości miesięcznych limitów wydatków;*
- 3) rodzaje towarów i usług, za które może być dokonywana zapłata za pomocą służbowej karty płatniczej;*
- 4) sposób prowadzenia ewidencji wydanych służbowych kart płatniczych;*
- 5) sposób i terminy rozliczania płatności dokonanych przy wykorzystaniu służbowej karty płatniczej*

3. Podmiot przygotowujący akt prawny lub jego projekt/Wnioskodawca *Minister Zdrowia*

4. Opis ustaleń dotyczący analizy ryzyka korupcji* - ocena zagrożenia

	Opis
1. Ryzyko dziedziny	
<p>a) występowanie obszarów narażonych na zagrożenia korupcyjne wg opracowania CBA „Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce”:</p> <ul style="list-style-type: none"> -modernizacja infrastruktury (drogowej, kolejowej) -informatyzacja administracji publicznej -wykorzystanie środków unijnych -sektor obronny -ochrona zdrowia -energetyka -ochrona środowiska -korupcja urzędnicza 	<p>Obszar ochrony zdrowia oraz kwestie związane z funkcjonowaniem urzędów publicznych powiązanych z podejmowaniem decyzji dotyczących kwestii finansowych może być uznany za dziedzinę zagrożoną korupcją.</p>
<p>b) liczne wyłączenia dziedzin spod działania aktu prawnego/projektu, partykularność grup interesów</p>	<p>Zgodnie z § 3 Zarządzenia „Służbowa karta płatnicza może być przyznana: 1) członkom Kierownictwa Ministerstwa; 2) Dyrektorowi Generalnemu; 3) kierownikom jednostek organizacyjnych; 4) kierownikom komórek organizacyjnych Ministerstwa; 5) pracownikom Ministerstwa oraz jednostek organizacyjnych, którzy w ramach powierzonych obowiązków służbowych: a) dokonują zaopatrzenia Ministerstwa albo jednostki organizacyjnej w materiały, towary i usługi, lub b) dokonują zakupu paliwa do pojazdów oraz posiadają upoważnienie Dyrektora Generalnego, lub kierownika jednostki organizacyjnej albo osób przez nich upoważnionych do kierowania służbowymi środkami transportu, lub c) uczestniczą w delegacjach krajowych lub zagranicznych, lub d) zostali wyznaczeni do obsługi delegacji krajowych lub zagranicznych.”</p>
2. Przebieg procesu legislacyjnego	
<p>a) jasność i przejrzystość procesu legislacyjnego, możliwość zapoznania się opinii publicznej</p>	<p>Na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia oprócz samej treści Zarządzenia nie znaleziono uzasadnienia ani informacji o procesie konsultacyjnym tego aktu prawnego. Nie odnotowano również zamieszczenia projektu omawianego Zarządzenia na stronie Projekty aktów prawnych - Ministerstwo Zdrowia - Portal Gov.pl (www.gov.pl) . Zarządzenie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Ministra Zdrowia z dnia 20 czerwca 2022 r. pod pozycją 62</p>

b) opiniowanie przez wyspecjalizowany organ antykorupcyjny/dedykowaną strukturę np. Centralne Biuro Antykorupcyjne (czy zgłoszono uwagi i czy je uwzględniono)	Brak informacji o opiniowaniu przez wyspecjalizowany organ/strukturę antykorupcyjną.
c) czas wystarczający na możliwości opiniowania	Brak informacji o opiniowaniu.
d) występowanie luk prawnych, sprzeczność przepisów, dwuznaczności językowe, brak definicji ustawowych,	Nie zidentyfikowano.
e) stosowanie określonych zasad lobbingu	<p>Na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia znajdujemy informację, że działalność lobbingową reguluje Zarządzenie nr 2 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia z dnia 12 lutego 2015 r w sprawie sposobu postępowania pracowników Ministerstwa Zdrowia wobec działań podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową oraz podmioty wykonujące bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej zmienione Zarządzeniem nr 25 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia z dnia 18 maja 2021 r.</p> <p>Analiza informacja na temat działań podejmowanych wobec Ministerstwa Zdrowia przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową w 2022 r. będzie możliwa dopiero w 2023 r po publikacji stosownej informacji w omawianym zakresie.</p>
f) czy w ramach zgłoszonych uwag do aktu prawnego lub na bazie informacji medialnych zidentyfikowano zagrożenia korupcyjne	Nie zidentyfikowano zagrożenia korupcyjnego w stosunku do omawianego aktu prawnego, natomiast trzeba zwrócić uwagę na wcześniejsze kwestionowane sprawy związane z zakupami Covidowymi.
g) skomplikowalność powstałych przepisów, trudność wprowadzania rozwiązań przez podmioty zobowiązane	Nie zidentyfikowano.
3. Wydatkowanie środków finansowych	
Duże przepływy finansowe, dotacje, subwencje	Zgodnie z § 5. „Ustala się miesięczne limity transakcji bezgotówkowych z użyciem służbowej karty płatniczej: 1) dla członków Kierownictwa Ministerstwa, Dyrektora Generalnego, kierowników jednostek organizacyjnych – 3 000 zł; 2) dla kierowników komórek organizacyjnych ministerstwa, pracowników ministerstwa i jednostek organizacyjnych – 1 000 zł. 2. Na umotywowany wniosek użytkownika, odpowiednio Minister Zdrowia, Dyrektor Generalny, kierownik

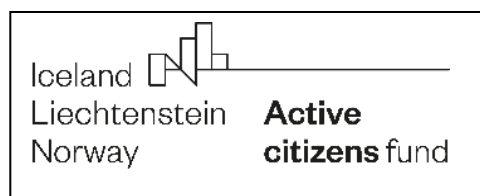
	<p>jednostki organizacyjnej, lub osoba przez nich upoważniona może ustalić inny niż określony w ust. 1 miesięczny limit transakcji bezgotówkowych.” Jednocześnie przy ustalaniu indywidualnego miesięcznego limitu transakcji bezgotówkowych „kieruje się w szczególności charakterem obowiązków służbowych użytkownika, w tym częstotliwością wyjazdów służbowych, świadczeniem pracy poza miejscowością, w której znajduje się jednostka, częstotliwością zakupów i rodzajem materiałów, towarów i usług, które należy nabywać w celu prawidłowego funkcjonowania jednostki.”</p>
<p>4. Wpływ na funkcjonowanie organów</p>	
<p>a) nadmierne lub niewystarczające kompetencje i zasoby</p>	<p>Nie zidentyfikowano.</p>
<p>b) przeniesienie kompetencji do aktów prawnych niższego rzędu, obszerność zmian innych aktów prawnych</p>	<p>Zgodnie z § 11. Zarządzenia „Dyrektor Generalny i kierownicy jednostek organizacyjnych dostosują regulaminy i procedury wewnętrzne w zakresie sposobu dokonywania wydatków z użyciem służbowych kart płatniczych do postanowień niniejszego zarządzenia w terminie 3 miesięcy od dnia jego ogłoszenia.”</p>
<p>c) możliwa uznaniowość decyzji, rozstrzygnięć itp.</p>	<p>Zgodnie z § 4 Zarządzenia „karta płatnicza przyznawana jest na podstawie umowy podpisanej przez: 1) Ministra Zdrowia z członkiem Kierownictwa Ministerstwa, Dyrektorem Generalnym lub kierownikiem jednostki organizacyjnej, 2) Dyrektora Generalnego z dyrektorem komórki organizacyjnej Ministerstwa lub z pracownikiem Ministerstwa, 3) kierownika jednostki organizacyjnej w imieniu Ministerstwa z pracownikiem jednostki organizacyjnej – przy czym Dyrektor Generalny oraz kierownik jednostki organizacyjnej nie są uprawnieni do upoważniania innych osób do zawierania umów”</p>
<p>5. Nadzór</p>	
<p>a) odpowiedzialność organów wykonawczych, sankcje za naruszenia przepisów</p>	<p>Zgodnie z § 8 Zarządzenia „Użytkownik ponosi odpowiedzialność materialną za: 1) transakcje dokonane przez nieupoważnione osoby, którym udostępnił służbową kartę płatniczą lub ujawnił numer PIN; 2) zgubienie lub zniszczenie służbowej karty płatniczej” a także z § 7 „Wykorzystanie służbowej karty płatniczej niezgodnie z niniejszym zarządzeniem lub umową, w szczególności: 1) brak dokumentu</p>

	potwierdzającego wydatek lub przedłożenie dokumentu niespełniającego wymogów dowodów księgowych, 2) brak merytorycznego uzasadnienia dokonania operacji finansowej, 3) wypłata gotówki przy jej użyciu, 4) dokonanie wydatku o charakterze prywatnym – powoduje obowiązek zwrotu wydatkowanej kwoty wraz z opłatami bankowymi związanymi z dokonaną transakcją na podstawie noty obciążeniowej wystawionej przez komórkę finansową.” Zarządzenie nie wprowadza innych dodatkowych sankcji czy też odpowiedzialności innych organów.
b) adekwatność mechanizmów kontroli, kontrola sądowa	Zgodnie z § 10 „Kierownicy jednostek organizacyjnych przesyłają do Ministerstwa półroczne zestawienie wydatków dokonywanych za pomocą służbowych kart płatniczych, w terminie do 10 dni po zakończeniu półrocza, zgodnie ze wzorem udostępnionym przez komórkę organizacyjną Ministerstwa wykonującą funkcję Dysponenta Głównego części 46 – Zdrowie. 4. Po uzyskaniu od kierowników jednostek organizacyjnych zestawień wydatków dokonywanych za pomocą kart płatniczych za dany rok kalendarzowy, Dysponent Główny części 46 – Zdrowie, przekazuje do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, zbiorczo wypełnione „Zestawienie wydatków dokonywanych za pomocą kart płatniczych”, wypełnione zgodnie z udostępnionym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów wzorem.”
c) nadzór nad obsadzaniem powstałych stanowisk pracy	Zarządzenie nie przewiduje powstania dodatkowych stanowisk.

5. Ocena ryzyka korupcji w skali: małe, średnie, duże wraz z uzasadnieniem, ewentualne rekomendacje.

Pomimo identyfikacji kilku czynników, które mogą mieć wpływ na ryzyko korupcji to jednak można uznać, iż ryzyko korupcji związane z wydawaniem i wykorzystaniem kart płatniczych jest niewielkie. Należy jednak zauważyć, iż w niektórych aspektach brak jest publikowanych informacji, utrudniające właściwą ocenę. Potencjalne straty finansowej związane z zagrożeniem korupcyjnym należy uznać za niewielkie (analiza nie obejmuje ryzyka nadużyć przy wykorzystaniu kart płatniczych a jedynie ryzyko korupcji). Natomiast występuje znaczne ryzyko strat

Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele-Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.



reputacyjnych, negatywnych opinii społecznych (związanych z wcześniejszymi ujawnianymi w mediach niezasadnymi wydatkami administracji publicznej pokrywanymi za pomocą kart płatniczych) co powoduje, że istota omawianej regulacji prawnej jest bardzo wrażliwa ze społecznego punktu widzenia.

Opracował: Sławomir Śnieżko

*Zgodnie art. 3a. Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym Dz.U. nr 105 poz. 708 z późniejszymi zmianami Korupcją, w rozumieniu ustawy, jest czyn:

1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.